

тичном приостановлении либо прекращении хозяйственной и иной деятельности юридических лиц и граждан, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду.

Право на благоприятную окружающую среду, закрепленное в Конституции Республики Беларусь и в других нормативных правовых актах представляет собой правовые предписания, которые определяют содержание экологической политики в Республике Беларусь [4, с. 360].

Таким образом, право на благоприятную окружающую среду занимает главенствующую роль в системе экологических прав и базируется на неотъемлемом праве человека – праве на жизнь. Оно принадлежит гражданину в силу его рождения и подлежит защите как личное неимущественное право, не связанное с имущественным.

Список использованных источников:

1. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. с изм. и доп. от 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. // Эталон – Беларуси [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Республики Беларусь – Минск, 2014.
2. Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26.11.1992 N 1982-XII (с изм. и доп.) // Консультант плюс: Беларусь Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016.
3. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) / М.М. Бринчук. – Москва: Юристъ. 1998г. – 684с.
4. Дубовик О.Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право. Учебник / Отв. Ред. О.Л. Дубовик. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – 767 с.

УДК 342.22

ПРИНЦИПЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА: СИСТЕМНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

В.И. Шабайлов,

главный научный сотрудник Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент НАН Беларуси

В нормотворчестве системообразующая роль принадлежит принципам осуществления такого рода деятельности. В научной литературе сформулированы достаточно однозначные понятия, выделяющие их наиболее общие существенные свойства. Что же касается классификации принципов, их перечня, то здесь существуют весьма разные суждения. В современной юридической литературе преимущественно используется классификация, выделяющая общие, отраслевые и межотраслевые принципы.

Применительно к нормотворческому процессу в общей теории права выделяют следующие принципы: справедливость, научность, демократизм, глас-

ность. В частности, В.С. Нерсисянц считает, что правотворческая деятельность современных государств осуществляется на базе таких основополагающих принципов, как: демократизм; законность; гуманизм; научный характер; профессионализм; тщательность, скрупулезность подготовки проектов; техническое совершенство принимаемых актов [1, с. 333–335].

Каждый из принципов характеризует в своей основе объективно отдельные аспекты нормотворческой (правотворческой) деятельности. Между тем указанные принципы не отражают в полной мере новые объективные реалии и существующие связи между государственными органами в процессе правоустановления и правоприменения.

В свою очередь, нельзя не отметить, что каждому из принципов (группе принципов) принадлежит определенная функциональная роль. В этом аспекте теоретическое и научно-практическое значение имеет исследование функционально-системного назначения принципов.

Необходимо выделить принципы и принимаемые нормы права, которые обусловлены системообразующими факторами, внешней средой. В данном случае речь идет о принципе объективности, выражающемся в принятии норм права, закрепляющем и отражающем потребности граждан, общества, государства. В проекте Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (новая редакция) [2] указывается на социально-экономическую обусловленность принимаемых (издаваемых) нормативных правовых актов потребностям и возможностям общества и государства. Конечно, это только один из аспектов объективной реальности. Право также призвано адекватно реагировать на потребности рационального использования, охраны, сбережения и приумножения природных ресурсов и т.д.

Необходимо учитывать, что Республика Беларусь находится в системной международной связи с другими государствами. Происходящие в мире процессы не могут не оказывать воздействия на политику государства, а равно правоустанавливающую деятельность. Это касается прежде всего такого объективного фактора, как глобализация. В данном аспекте многогранные функции призваны выполнять государство, его правовая система. Это объективируется в противостоянии агрессивной глобализации, защите суверенитета государства, обеспечении гармонизации и унификации законодательства в соответствии с основными международными стандартами (с учетом национальных интересов). Системное воздействие на нормотворческую деятельность оказывает участие Республики Беларусь в интеграционных процессах Союзного государства, Евразийского экономического союза и др. При этом возникает необходимость в разработке законодательства, обеспечивающего эффективное решение (в рамках интеграционных процессов) экономических задач и функций (свободное перемещение товаров, услуг и др.), развитие производства на инновационной основе.

Одним из принципов нормотворческой деятельности является принцип приоритета прав, свобод личности. Сущность права, содержание правовых норм объективируются в мере и степени охраны прав и защиты интересов личности, обеспечения ее достоинства. Проводимые в государстве организационно-политические, социально-экономические мероприятия, их эффективность не мо-

гут не оцениваться в контексте повышения благополучия населения, уровня жизни.

Справедливость как принцип обуславливает идеологию, сущность права и его нравственный аспект. В качестве критериев справедливости рассматриваются принципы равноправия и социального равенства. Право справедливо по своей сущности. Принцип равноправия закреплён в ст. 23 Конституции Республики Беларусь [3]. Устанавливается, что все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов.

Принцип социального равенства, естественно, не совпадает с принципом равноправия. В то же время по существу они не противоречат друг другу. Можно отметить, что в принципе равноправия заложены ключевые вопросы равенства. Различна только мера идентификации применительно к различным видам прав. Например, в отношении личных (гражданских) и политических прав имеет место тождество равноправия и равенства граждан. В сфере экономических отношений равноправие (равенство) прав объективируется в их эквивалентном свойстве, а именно: в адекватности прав и обязанностей, труда (количества и качества) и вознаграждения (оплаты) и т.п. В отношении же социальных прав справедливость (социальное равенство) воплощается на основе нравственных критериев: осуществление гуманизма, патронаж государства в отношении социально незащищённых групп граждан (многодетных семей, инвалидов и др.).

Принцип системности права выражается в обеспечении принятия нормативных правовых актов (норм права), которые не могут не интегрироваться в правовую систему Республики Беларусь. Прежде всего принцип системности обеспечивается верховенством Конституции в системе нормативных правовых актов, принятием их уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией, иерархической связью и обусловленностью нормативных правовых актов (акты вышестоящих органов обладают более высокой юридической силой по сравнению с актами нижестоящих органов), недопущением и устранением пробельности, дублирования и коллизий.

Можно выделить принцип информативности нормотворчества. В научной, учебной литературе в аспекте нормотворчества применяется такая категория, как гласность. Это является одним из элементов информационности, который выражается в информировании населения о том, какие нормативные правовые акты (в основном законы) планируется принять, какие нормативные правовые акты разрабатываются и какие приняты. Полагаем, что такого рода деятельность акцентирует внимание на правовом воспитании населения и не оказывает существенного воздействия на нормотворчество.

Второй аспект информативности выражается в воздействии населения (граждан) на нормотворческую деятельность как в форме внесения проекта нормативного правового акта (закона), так и в форме обоснования предложений по принятию нормативного правового акта, внесения в действующие нормативные правовые акты дополнений и изменений. Названная деятельность может быть определена как принцип обратной связи государственных органов с населением (гражданами).

Анализ практики показывает, что для реального обеспечения участия граждан в законотворческой деятельности важно внести существенную корректировку в Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», определив механизм порядка осуществления законодательной инициативы гражданами, а именно сократить перечень материалов, которые должны предоставляться в Палату представителей Национального собрания. Перечень мог бы включать: обоснование необходимости принятия закона; концепцию закона; собранные подписи граждан, поддерживающих внесение предложения о принятии закона, в количестве не менее 50 тыс. Эти материалы направляются в Палату представителей, которая обеспечивает дальнейшее прохождение законопроекта.

Отсутствие инициативных проектов граждан обусловливается также рядом других факторов. В юридической литературе отмечается, что формы участия граждан в управлении делами государства не используются в достаточной мере эффективно вследствие низкой активности населения [4, с. 89]. В этом контексте одной из причин пассивности граждан в сфере законотворчества рассматривается отсутствие достаточно целенаправленной политики на развитие их общественной активности. Более того, даже незначительное отступление от установленных требований, процедур дает основание Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов заблокировать дальнейшее продвижение вопроса о реализации права законодательной инициативы граждан.

Разумеется, отказ в принятии документов инициативной группы не составляет препятствия для повторного внесения проекта нормативного правового акта гражданами при условии устранения положений, вызвавших такой отказ. В этой связи гарантию законодательной инициативы могло бы составлять право на повторное обращение, что необходимо отразить в ст. 22 Закона Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [5].

Целесообразно внести в указанный Закон и другие дополнения, а именно о дисциплинарной и иной ответственности органов и должностных лиц за незаконный отказ в реализации гражданами законодательной инициативы, то есть принятие немотивированного решения об отказе в рассмотрении проекта закона, недоведение до сведения уполномоченного органа (Палаты представителей) инициативы граждан и совершение иных нарушений, дополнив соответствующими положениями ст. 25 Закона Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [5]. Расширение указанных гарантий создаст реальные предпосылки для реализации в полной мере гражданами права законодательной инициативы.

Специфической разновидностью участия не только граждан, но и других субъектов в правоустановлении является право нормотворческой инициативы.

Нормотворческая инициатива государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан не нашла однозначного системного отражения в законодательстве, в том числе процедура ее реализации, в принятии нормативного

правового акта уполномоченным субъектом (Парламентом, Советом Министров Республики Беларусь).

Статья 44 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [6] закрепляет право инициирования субъектами не только законов, но и иных нормативных правовых актов – постановлений Совета Министров, актов республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов. Субъекты, не обладающие нормотворческой инициативой (государственные органы и должностные лица, организации и граждане), направляют свои предложения по принятию (изданию) нормативного правового акта или вносят проект нормативного правового акта государственным органам (должностным лицам), имеющим соответствующие полномочия, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Право нормотворческой инициативы общественных организаций, граждан и других субъектов может реализовываться посредством мотивированных предложений. Так, в соответствии с Законом Республики Беларусь от 22 апреля 1992 г. «О профессиональных союзах» (ст. 6) профсоюзы вправе вносить в установленном порядке в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права и интересы граждан (за исключением нормативных правовых актов, содержащих государственные секреты), принимаются органами государственного управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) [7].

Что же касается других организаций, то им аналогичные права не предоставлены. В этой связи полагаем целесообразным общественные объединения наделять правом обращения в компетентные органы с предложениями о совершенствовании законодательства по вопросам осуществления возложенных на них функций и закрепить указанное право в Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

Ключевая роль в системе нормотворчества принадлежит принципам, определяющим механизм, порядок разработки и принятия нормативных правовых актов (законов). В этом контексте можно выделить принцип демократизма, сущностную основу которого составляет народовластие (власть народа). Согласно ст. 3 Конституции Республики Беларусь народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определенных Конституцией [3]. Основными формами непосредственной демократии в нормотворчестве являются референдум, публичное (общественное) обсуждение проектов нормативных правовых актов.

Осуществление обратной связи граждан с государственными органами может выражаться в форме публичного обсуждения законопроектов и важнейших решений государственного значения как действенная форма непосредственной демократии. Юридический институт народного обсуждения определяется как совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих отношения с участием органов государства, граждан и их объединений по поводу организа-

ции, проведения и обобщения результатов обсуждений проектов и законов, других вопросов государственной и общественной жизни [8, с. 51]. Такая форма волеизъявления народа имела место (за последние 20 лет) при обсуждении и принятии Конституции Республики Беларусь 24 ноября 1996 г. (в новой редакции Конституции 1994 г.).

Следует отметить, что Верховным Советом БССР 2 февраля 1988 г. был принят Закон «О народном обсуждении важнейших вопросов государственной жизни Белорусской ССР» [9]. Сама по себе идея, значимость этого закона не утратили своей актуальности и в настоящее время. Однако с тех пор произошли весьма существенные изменения политической и других систем Республики Беларусь. В этом контексте возникает необходимость в принятии нового нормативного правового акта.

Существуют суждения, что использование информационных технологий (Интернета) позволяет размещать на сайтах (управомоченных органов) сведения о разрабатываемых проектах законов, стадиях их прохождения и т.д., а равно обеспечивать обратную связь с гражданами посредством учета их предложений и замечаний по обсуждаемому проекту нормативного правового акта. Однако эти факторы не исключают необходимости в принятии нормативного правового акта о публичном обсуждении проектов законов и других важнейших государственных вопросов. Прежде всего инициативному обсуждению будет придан целенаправленный системный характер. В отдельном нормативном правовом акте с учетом современных требований важно определить механизм инициирования принятия нормативного правового акта, сбора, обработки (анализа) предложений, замечаний, порядок их учета и т.п. Информационные технологии призваны составлять неотъемлемую часть общего процесса обсуждения законопроектов и других важнейших решений государственной жизни. Использованию технологий Интернета будет, в свою очередь, придана организационно-правовая направленность.

Ключевое значение имеет выделение круга вопросов, выносимых на публичное (общественное) обсуждение. Его можно обозначить в виде следующего положения: на общественное обсуждение выносятся важнейшие проекты нормативных правовых актов и решения вопросов государственной и общественной жизни. Равным образом вопросы, выносимые на референдум, могли бы подлежать предварительному общественному обсуждению.

Полагаем, что отдельном нормативном правовом акте о публичных (общественных) обсуждениях важно отразить механизм, порядок осуществления общественного обсуждения законопроектов и важнейших решений государственной и общественной жизни страны.

Итак, системно-функциональный подход к анализу принципов нормотворчества создает предпосылки для комплексной разработки нормативных правовых актов в их взаимосвязи и обусловленности.

Список использованных источников:

1. Нерсисянц, В.С. Общая теория права и государства: учеб. / В.С. Нерсисянц. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 560 с.

2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : проект Закона Респ. Беларусь // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2016004024>. – Дата доступа: 12.09.2016.

3. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

4. Григорян, Д. К. Политические права личности как основа политической власти / Д. К. Григорян // Философия права. – 2008. – № 4. – С. 89–91.

5. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 2003 г., № 248-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2008 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

6. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. О профессиональных союзах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 22 апр. 1992 г., № 1605-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2016 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

8. Старостина, И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика / И. А. Старостина // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1998. – № 1. – С. 40–55.

9. О народном обсуждении важнейших вопросов государственной жизни : Закон Белорусской ССР, 2 фев. 1998 г. // Собр. законов БССР, указов Президиума Верх. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. – 1988. – № 4. – Ст. 55.

УДК 342

О РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДОМ ПРАВА НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

И.В. Шахновская,

аспирант кафедры конституционного права Белорусского государственного университета, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Полоцкого государственного университета

В науке конституционного права вопрос о формах реализации народом права на осуществление власти всегда находился под пристальным вниманием. В советской доктрине государственного права народ признавался рядом ученых в качестве субъекта государственно-правовых отношений, однако формы реализации такого права отличались от современных подходов. К примеру, О.О.Миронов писал, что «народ и нации в правовых отношениях представлены государствами, национальными государственными образованиями, государст-